

Der Start des ukrainischen Präsidenten Zelenskij

Autor: Otto Luchterhandt¹

Stand: 4. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis:

I. Vorbemerkung

II. Konzentration und Zentralisierung der Staatsmacht beim Präsidenten

III. Implementierung des Assoziierungsabkommens mit der EU

1. Zum Zollwesen

2. Zur Standardisierung

3. Rechtsschutz geographischer Herkunftsbezeichnungen

4. Öffentliches Beschaffungswesen

IV. Schlussbemerkung

I. Vorbemerkung

Präsident Volodymyr Zelenskij ist seit dem 20. Mai 2019 im Amt. Nachdem er unter Umständen, deren Verfassungsmäßigkeit starken Zweifeln ausgesetzt war und ist, das Parlament aufgelöst hatte, fanden am 21. Juli 2019 vorgezogene Parlamentswahlen statt, aus denen Zelenskij's Partei „Diener des Volkes“ (Sluha narodu) mit 254 von 450 Mandaten² erwartungsgemäß als Siegerin hervorging³. Ihre Fraktion verfügt in der Verchovna Rada über die Mehrheit der Sitze (226) und ist auf keinen Koalitionspartner angewiesen. Präsident Zelenskij kann infolgedessen mit seiner Mehrheitsfraktion die von ihm für dringlich gehaltenen Gesetzesentwürfe im Prinzip zügig durch das Parlament bringen und als Präsident in Kraft setzen.

Zitierweise: Luchterhandt, O., Der Start des ukrainischen Präsidenten Zelenskij, O/L-2-2019, https://www.ostinstitut.de/documents/Luchterhandt_Der_Start_des_ukrainischen_Präsidenten_Zelenskij_OL_2_2019.pdf.

¹ Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg.

² Tatsächlich gehören der Verchovna Rada nur 424 Abgeordnete an, weil von den 225 Direktmandaten nur 199 vergeben werden konnten, denn in 26 Direktmandatswahlkreisen konnte wegen der okkupierten Krim und der separatistischen Rayone im Donbass nicht gewählt werden.

³ https://uk.wikipedia.org/wiki/Парламентські_вибори_в_Україні_2019.

Die Verchovna Rada hielt am 29. August ihre erste Sitzung ab, und Anfang September 2019 hat sie mit der Gesetzgebung begonnen⁴. Die Regierung Präsident Zelenskis steht also noch ganz am Anfang und die weiteren Ausführungen daher zwangsläufig unter einem entsprechend einschränkenden Vorbehalt. Gleichwohl lassen sich schon einige „über den Tag hinausgehende“ und auch grundsätzliche Einschätzungen und Feststellungen treffen. Sie führen zu der folgenden vorläufigen Gesamteinschätzung und **These**:

Vier Monate nach der Inauguration Präsident Zelenskis kann man **zwei Hauptvektoren** seines politischen Handelns und Vorgehens feststellen: **erstens** Konzentration der entscheidenden Machtmittel des Staates sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht beim Präsidenten und dem Präsidialbüro, also bei seiner Administration, und **zweitens** die zügige Implementierung vor allem der Verpflichtungen, die die Ukraine in dem Assoziierungsabkommen mit der EU vom 27. Juni 2014 übernommen hat⁵.

II. Konzentration und Zentralisierung der Staatsmacht beim Präsidenten

Zwar ist in der Ukraine durch die Verfassungsänderung vom 8. Dezember 2004 ein semipräsidentielles Regierungssystem errichtet worden, in dem in formaler, verfassungsrechtlicher Hinsicht das parlamentarische Prinzip überwiegt⁶. Aber dadurch, dass der Staatspräsident erstens direkt vom Volk gewählt wird und die Verfassung es ihm zweitens nicht verbietet, Führer einer politischen Partei zu sein, kann er, wenn seine Partei über die Parlamentsmehrheit verfügt, – im Prinzip wie der französische Präsident – mit ihrer Hilfe de facto auch die Legislative beherrschen. In einer solchen Lage befindet sich Präsident Zelenskij⁷. Schon seine ersten Maßnahmen lassen keinen Zweifel daran, dass er die volle Kontrolle über Exekutive und Legislative zu ausüben gedenkt.

(1) Zum neuen Ministerpräsidenten wählte das Parlament am 29. August 2019 den 35-jährigen Oleksij Hontscharuk, einen Rechtsanwalt, der sich bislang vor allem in der Immobilienbranche bewegt hat⁸. Zwar hatte er 2013/2014 für kurze Zeit den Versuch unternommen, mit einer eigenen Partei in die Politik zu gehen, doch erfolglos, und hiervon wieder Abstand genommen. Über Erfahrung in politischen Ämtern oder zumindest in der staatlichen Verwaltung verfügt Hontscharuk nicht. Nach seinem bisherigen Auftreten in der Öffentlichkeit bietet er das blasse Bild eines Technokraten ohne persönliche Ausstrahlung und politisches Profil. Damit sticht er stark von Präsident Zelenskij ab.

Mit der Wahl Hontscharuks hat sich Zelenskij für ein aus der postsowjetischen Geschichte wohl

⁴ https://uk.wikipedia.org/wiki/Верховна_Рада_України_IX_скликання.

⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Assoziierungsabkommen_zwischen_der_Europäischen_Union_und_der_Ukraine.

⁶ Luchterhandt, Otto: Der Kampf um das Regierungssystem der Ukraine - eine unendliche Geschichte, in: Ukraine-Analysen (Bremen) Nr. 80 /2010, S. 2-7.

⁷ Auch Präsident Janukovyč hatte 2010 eine vergleichbare Machtstellung erlangt.

⁸ <https://www.dw.com/de/das-ist-der-neue-regierungschef-der-ukraine/a-50215318>.

bekanntes Modell der Machtverteilung im Bereich der Regierung entschieden: für die Installierung eines „technischen Premiers“ an der Spitze des Ministerkabinetts, der unter dem Staatspräsidenten für die Fachpolitik in Wirtschaft, Technik, Ökologie, Sozialem, Kultur usw. zuständig ist, während der Präsident mit seiner Administration die eigentliche Regierungszentrale darstellt, die Richtlinien der Politik bestimmt und sich die machtvollen Ressorts – Äußeres, Inneres, Finanzen, Verteidigung, Staatssicherheit, Medien usw. – vorbehalten hat⁹.

(2) Erheblich erleichtert wurden die Voraussetzungen, leitende Funktionäre des Staatsapparates zu entlassen und einzustellen, und der betroffene Personenkreis ausgeweitet. Das geschah unter der Überschrift „Veränderte Machtbelastung“ (perezagruzka vlasti) durch ein Artikelgesetz (Nr. 1066), mit dem die Gesetze über den Staatsdienst¹⁰, über das Ministerkabinettt und über die Zentralen Organe der Exekutivgewalt novelliert und die ergänzende Geltung des Arbeitsgesetzbuches für den Staatsdienst ausgeschlossen wurden¹¹. Konkret betroffen sind der gesamte zentrale Regierungsapparat des Landes (19 Ministerien, 24 „Dienste“, 24 Staatliche Agenturen, 4 Inspektionen und 7 sonstige Zentralbehörden) sowie alle regionalen bzw. örtlichen Staatsbehörden. Während bisher die Kategorie der politischen Amtsträger nur bis zur Stufe der Vizeminister reichte, waren die „Staatssekretäre“ als Spitzen des professionellen, im Wettbewerbsverfahren nach Leistungskriterien gebildeten Beamtenapparates davon ebenso ausgenommen wie die regionalen und örtlichen Verwaltungsspitzen. Dies ist nun geändert worden. Zugleich wurden die Voraussetzungen der Heranziehung zur disziplinarischen Verantwortlichkeit im öffentlichen Dienst fühlbar erleichtert. Ferner hat man die Regelung eingeführt, bis zu 7%, d. h. ca. 17.000 der ca. 260.000 Staatsbediensteten des Landes, durch befristete Arbeitsverträge als Spezialisten für die Durchführung von Projekten einzustellen.

In ihrer Summe ermöglichen die Neuregelungen es Präsident Zelenskij, die Leitungsebenen des zentralen und des regionalen Staatsapparats der Ukraine mit politisch loyalen, ihm ergebenen Parteigängern zu besetzen.

(3) Das erst von 2015 in Kraft getretene neue Gesetz über die Staatsanwaltschaft der Ukraine ist mit Wirkung vom 25. September 2019 novelliert worden¹². Die Änderungen straffen die traditionell zentralistische Organisation der Staatsanwaltschaft und stärken die Stellung des Generalstaatsanwalts in ihrem Gefüge. Die Qualifikations- und Disziplinarkommission der Staatsanwaltschaft wird bis 2021 eingestellt und ihre Kompetenzen werden teils dem Generalstaatsanwalt, teils von ihm gebildeten Organen übertragen. Die Zahl der Staatsanwälte, die nach der Reform von 2014/2015 auf 10.000

⁹ Das Modell galt schon zur kommunistischen Zeit, indem KP-Generalsekretär, Politbüro und ZK-Sekretariat die Regierungszentrale darstellten, während der Ministerpräsident schwerpunktmäßig für die Wirtschaft und die Fachpolitik zuständig war.

¹⁰ Ein neues Staatsdienstgesetz war erst am 1.5.2016 in Kraft getreten.

¹¹ <https://polemika.com.ua/showbiz/2019/09/28/15041/>. Die Darstellung ist frei von „Polemik“!

¹² Text: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T190113.html.

Personen gesenkt worden war, soll um weitere ca. 3.000 Stellen verringert werden¹³.

Im Prinzip wie unter dem Sowjetsystem und seither hat sich auch der Präsident der Ukraine für berechtigt gehalten, dem Generalstaatsanwalt unmittelbar Aufträge und Weisungen zu erteilen, obwohl die Verfassung ihm solche Befugnisse nicht einräumt, vielmehr die Ernennung und Entlassung des Generalstaatsanwalts durch den Präsidenten an die Zustimmung des Parlaments bindet (Art. 122 Abs. 1), und obwohl das Gesetz über die Staatsanwaltschaft mit großem Nachdruck die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft von allen staatlichen Organen und Amtspersonen hervorhebt und ausdrücklich eine Beeinflussung der Staatsanwaltschaft in welcher Form auch immer untersagt (Art. 16). Gleichwohl setzt sich Zelenskij, wie schon seine Vorgänger, über das Gesetz hinweg. So sagte er in seinem Telefonat vom 25. Juli 2019 zu US-Präsident Trump¹⁴: „I wanted to tell you about the prosecutor...Since we have won the absolute majority in our Parliament, the next prosecutor general will be 100% my person, my candidate, who will be approved by the Parliament and will start as a new prosecutor in September. He or she will look into the situation, specifically to the company that you mentioned in this issue. The issue of the investigation of the case is actually the issue of making sure to restore the honesty so we will take care of that and will work on the investigation of the case.“

(4) Nachdem sich Präsident Zelenskij durch die Änderung der Bestimmungen über den Staatsdienst die Spitzen der regionalen Staatsbehörden untergeordnet hat, versucht er, sich auch die Stadtregierung von Kiew zu unterwerfen. Dem steht allerdings das Gesetz über die Hauptstadt entgegen, kraft dessen das Stadtoberhaupt nicht von zentraler Stelle ernannt, sondern von den Bürgern der Stadt direkt gewählt wird. Seit Mai 2014 ist das der ehemalige Box-Weltmeister im Schwergewicht, Witalij Klitschko als Oberbürgermeister¹⁵. Am 3. Oktober 2019 hat die Verchovna Rada in 1. Lesung eine Novelle zum (umbenannten) Gesetz „über Kiew – die Hauptstadt der Ukraine“ angenommen¹⁶. Sie will erstens die Stadtbezirke als Selbstverwaltungseinheiten wiederherstellen, zweitens dem Stadtoberhaupt zwar die Zuständigkeit für die Verwaltung der Stadt mitsamt dem Vorsitz im Stadtrat belassen, über ihn aber drittens „einen Vorsitzenden der Stadtadministration Kiew“ setzen, eine Art „Regierungspräsidenten“, der die Rechtsaufsicht über die Selbstverwaltungsorgane der Hauptstadt führen und die territorialen Organe der Zentralbehörden in der Stadt koordinieren soll¹⁷. Die Neuwahl des Stadtoberhauptes soll 2020 stattfinden. Ob es Klitschko gelingen wird, seine mit dem Gesetz geplante Entmachtung zu verhindern, ist eine offene Frage, aber wohl eher zweifelhaft.

¹³ Die Zahl der Hilfsstaatsanwälte liegt weiter bei 15.000.

¹⁴ <https://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/222/memorandum-des-telefongesprachs-zwischen-us-praesident-donald-trump-und-wolodymyr-selenskyj/>.

¹⁵ Zu dem Konflikt Gnauck, Gerhard: Dem Boxidol droht der Knockout, in: FAZ v. 3.8.2019, S. 5; derselbe: Der Schauspieler gegen den Boxer, in: FAZ v. 7.9. 2019, S. 6.

¹⁶ <https://1k.com.ua/rada-progolosovala-za-zakon-o-kieve-avtorstva-tkachenko-klichko-nedovolen.html>.

¹⁷ <https://gordonua.com/news/politics/rada-prinyala-v-pervom-chtenii-zakonoproekt-tkachenko-o-stolice-1319042.html>.

III. Implementierung des Assoziierungsabkommens mit der EU

Wie Anfang September verlautete, plante die Fraktion „Diener des Volkes“, 465 Gesetzesinitiativen in die Verchovna Rada einzubringen, und in der Tat beschreiben die ukrainischen Medien die Arbeitsweise der Mehrheitsfraktion seither als „Turbo-Regime“ der Gesetzgebung¹⁸. Es liegt auf der Hand, dass viele, vielleicht sogar die meisten Entwürfe in der einen oder anderen Form bereits im Parlament und hier in verschiedenen Ausschüssen gleichsam in der Schublade lagen, aber aus irgendwelchen Gründen dort hängen oder stecken geblieben sind. Das dürfte insbesondere für jene Gesetzesentwürfe gelten, die die Implementierung des Assoziierungsabkommens der Ukraine mit der EU betrafen. Hier ist es allem Anschein nach zu einem Stau im Gesetzgebungsprozess gekommen, den die neue, dezidiert proeuropäische Parlamentsmehrheit nun auflöst. Das zeigt der folgende Überblick¹⁹. Die genannten Gesetzesvorhaben befinden sich in verschiedenen Stadien der parlamentarischen Beratung. Insbesondere geht es um Fragen des Zoll, der Standardisierung, des öffentlichen Beschaffungswesens, um die Anpassung an EU-Vorgaben hinsichtlich geographischer Herkunftsbezeichnungen und um die Nutzung der Kernenergie²⁰.

1. Zum Zollwesen

Verabschiedet wurde das seit langem fällige Gesetz über das „Gemeinsame Transitregime und die Einführung eines nationalen elektronischen Transitsystems“. Es ermöglicht die Integration der Ukraine in das allgemeine Transitsystem, an dem die EU und eine Reihe weiterer Länder beteiligt sind. In der grenzüberschreitenden Praxis beschleunigt es die Zollformalitäten bei der Abfertigung von Waren und kommt damit dem Freihandel der Ukraine mit dem EU-Binnenmarkt zugute. Man spricht insofern von einem „visumsfreien Zollverkehr“.

Damit organisch verbunden ist das in 1. Lesung verabschiedete „Gesetz über die Vervollkommnung des Instituts der Autorisierten Ökonomischen Operatoren“ und seine Anpassung an die EU-Normen. Es bedeutet die Statusverbesserung bestimmter ukrainischer Unternehmen im grenzüberschreitenden Handelsverkehr mit der Folge, dass die betreffenden Unternehmen bevorzugt bei der Zollabfertigung behandelt werden.

Geändert worden ist das Zollgesetzbuch der Ukraine mit dem Ziel, den Schutz der Rechte auf intellektuelles Eigentum im Falle der Überschreitung der Zoll-EU-Außergrenze zu stärken. Ausgeschlossen vom Binnenmarkt sollen sog. kontrafaktische Warenproduktionen werden, d. h. solche, die schädlich für den Verbraucher sind. Umstritten ist insofern die Frage, welche Anforderungen an die Feststellung der Schädlichkeit zu stellen sind. Nach verbreiteter Meinung sollen dafür konkrete Gerichtsentscheidungen maßgebend sein.

¹⁸ https://24tv.ua/ru/turborezhim_verhovnoj_rady_za_kakie_zakony_progolosovali_deputaty_n1205849.

¹⁹ Er folgt der Darstellung von Anatolij Marcynovskij in der *Evropejskaja pravda* v. 24.9.2019. Siehe: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2019/09/24/7101120/>.

²⁰ Der Überblick ist unvollständig.

2. Zur Standardisierung

Verabschiedet wurde ferner ein „Gesetz über die Standardisierung“, und im Zusammenhang damit wurden diverse Gesetze novelliert bzw. angepasst. Das Gesetz bewirkt, dass der ukrainische Warenproduzent bei der Erfüllung der vorgeschriebenen Standards entsprechende EU-Zertifikate erhält und kraft dessen gewissermaßen eine technische Visumsfreiheit in Anspruch nehmen kann. Es liegt auf der Hand, dass damit die Ausfuhr von industriellen Waren aus der Ukraine in die EU in zeitlicher und finanzieller Hinsicht nachhaltig erleichtert und gestärkt wird.

3. Rechtsschutz geographischer Herkunftsbezeichnungen

Ein weiteres Gesetz hat den Begriff der geographischen Herkunftsbezeichnungen neu und EU-rechtskonform bestimmt und damit den Schutz der betreffenden Waren gesichert. Konkret handelt es sich um Lebensmittel, landwirtschaftliche Erzeugnisse, Weine und Spirituosen.

4. Öffentliches Beschaffungswesen

Im vorliegenden Fall geht es um die Verabschiedung von Vorschriften, die insbesondere das System des internationalen Ankaufs von Arzneimitteln betreffen. Sie schreiben vor, das in der Ukraine zur Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen unter maßgeblicher Mitwirkung von „Transparency International“ und EBRD geschaffene elektronische System „Prozoro“ (ukr. für „transparent“)²¹ bei Ausschreibungen ab 50.000 Griwna zu nutzen. Verringert wird dadurch die Gefahr von Missbrauch bei öffentlichen Ausschreibungen und vereinfacht werden Ankäufe geringeren Umfangs.

IV. Schlussbemerkung

Ein sehr wichtiges Feld der Gesetzesarbeit, das auch schon unter Präsident Poroschenko beackert und bestellt worden ist, sind die Initiativen zur Bekämpfung der Korruption und insbesondere die Errichtung eines „Höchsten Antikorruptionsgerichts“, das am 5. September 2019 seine Arbeit aufgenommen hat²². Darauf kann in dem vorliegenden begrenzten Rahmen nicht weiter eingegangen werden. In institutioneller Hinsicht ist das zweifellos ein ganz großer Schritt nach vorn, vorausgesetzt allerdings, dass entsprechend dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 6) und eingebettet in eine unabhängige Justiz und Gerichtsbarkeit (Art. 126) das Gericht nicht dafür eingesetzt wird, selektiv wirkliche und vermeintliche Gegner und Konkurrenten des unter Volodymyr Zelenskij entstehenden Präsidialregimes zu bekämpfen, sondern um Gesetz und Recht ohne Ansehen der in Verdacht geratenen Personen und Organisationen durchzusetzen.

²¹ <https://en.wikipedia.org/wiki/Prozorro>.

²² Im aktuellen Zusammenhang dazu auch Anatolij Marcinovskij in der *Evropejskaja pravda* v. 24.9.2019. Siehe: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2019/09/24/7101120/>.

©Ostinstitut Wismar, 2019
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:

Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751